

Podmiot prawa do informacji publicznej w regulacji konstytucyjnej i innych aktach prawnych

Wstęp

Ustrojodawca w Konstytucji z 1997 r.¹ posługuje się dwoma pojęciami określającymi podmiot prawa do informacji: „każdy” oraz „obywatel”. „Każdy” ma prawo odpowiednio do informacji o dotyczących go urzędowych dokumentach i zbiorach danych (art. 51 ust. 3), do pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (art. 54 ust. 1), do uzyskania informacji o środowisku (art. 74 ust. 3). „Obywatel” ma natomiast prawo do informacji – ogólnie ujmując – o działalności organów władzy publicznej (art. 61 ust. 1). Patrząc na te kilka rozproszonych przepisów konstytucyjnych jawi się pytanie, kim jest podmiot uprawniony do informacji określanej mianem publicznej? Jeśli przyjąć założenie, że informacjami publicznymi są tylko te wskazane w art. 61, to czy podmiotem uprawnionym będzie jedynie obywatel? Ustawa o dostępie do informacji publicznej², będąca niewątpliwie podstawową dla omawianej materii, wskazująca równocześnie ustawową definicję „informacji publicznej”³, posługuje się przy określeniu uprawnionego pojęciem „każdy”. Zgodnie z jej art. 2 każdy ma prawo dostępu do informacji publicznej bez względu na interes prawny bądź faktyczny. By spróbować odpowiedzieć na pytanie, jaki jest rzeczywisty zakres podmiotowy tego prawa, niezbędna wydaje się kilkupłaszczyznowa analiza problemu. Po pierwsze należy zastanowić się nad relacją między kilkoma wskazanymi wyżej przepisami konstytucyjnymi. Czy przepisem regulującym materię prawa do informacji publicznej będzie tylko i wyłącznie art. 61? Jaki charakter ma materia pozostałych przepisów (art. 51, 54 i 76)? Jakie kategorie informacji obejmują, przyjmując podział rozłączny informacji na „publiczne” i „niepubliczne”?⁴ Czym wreszcie jest informacja publiczna na gruncie konstytucyjnym? Po drugie należy zastanowić się nad zakresem pojęć określających podmiot uprawniony. Czy pojęciem „każdy” można objąć tylko osoby fizyczne, a jeśli tak to czy wszystkie; to samo pytanie odnosi się do osób prawnych. Jaki podmiot kryje się

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 483), dalej Konstytucja.

² Ustawa dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.), dalej: u.d.i.p.

³ Zgodnie z art. 1 u.d.i.p. jest to każda informacja o sprawach publicznych.

⁴ K. Górka, *Proces informowania w kontekście ustawy o dostępie do informacji publicznej* [w:] K. Wajda (red.), *Zeszyty Naukowe TDUJ*, Kraków 2006, s. 32–33.

pod pojęciem „obywatel”? Czy jest nim tylko obywatel polski czy może również obywatel Unii lub może obywatel każdego obcego państwa? Ostatnim aspektem, który wydaje się istotny dla ustalenia podmiotu prawa do informacji publicznej, jest współistnienie obok prawa krajowego – prawa międzynarodowego i wspólnotowego, które inkorporuje prawo do informacji do rangi podstawowych.

I. Relacja między prawem do informacji z art. 61 a pozostałymi przepisami konstytucyjnymi

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 prawem do informacji jest prawo do uzyskania informacji o działalności instytucji publicznych (organach władzy publicznej, organach samorządu gospodarczego i zawodowego i innych podmiotach w zakresie, w jakim wykonują zadania publiczne lub gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa) oraz osobach pełniących funkcje publiczne. Na działalność tych podmiotów składać się więc będą wszelkie zachowania związane z realizacją kompetencji władczych przyznanych im przez Konstytucję i ustawy⁵. Poza sferą imperium będzie to również wszelka aktywność związana z wykonywaniem zadań czy gospodarowaniem mieniem publicznym. W odniesieniu do osób pełniących funkcje publiczne nie będzie to już wszelka działalność, ale tylko działalność do granicy wyznaczonej przez prywatność, gwarantowaną konstytucyjnie każdej osobie⁶. Niewątpliwie termin „działalności” wskazanych wyżej podmiotów odnosi się do sfery publicznej. Skoro tak, to informację o działalności publicznej można określić przymiotnikiem „publiczna”. Informacją publiczną będzie zatem każda informacja o działalności podmiotów wskazanych w art. 61 Konstytucji.

Na gruncie omawianego przepisu występują obok siebie prawo i obowiązek – prawo do uzyskania informacji w nim wskazanych oraz skorelowany z nim obowiązek udzielenia tych informacji przez podmioty zobowiązane⁷. W tym aspekcie prawo do informacji przyjmuje charakter publicznego prawa podmiotowego, które zapewnia możliwość bezpośredniego i skutecznego żądania informacji publicznej od podmiotów zobowiązanych do jej udzielenia⁸. Przyjmując założenie, że obowiązek informacyjny z art. 61 wynika z przejrzystości funkcjonowania władz publicznych⁹, powinien on się aktualizować nie tylko z momentem wystąpienia z żądaniem poinformowania. Obo-

⁵ Por. K. Tarnacka, *Prawo do informacji w Polsce*, Państwo i Prawo 2003, z. 5, s. 71.

⁶ Ochrona prywatności osób pełniących funkcje publiczne (osób, którym przysługuje „co najmniej wąski zakres kompetencji decyzyjnej w ramach instytucji publicznej”) jest mniejsza niż w przypadku osób niepełniących tych funkcji. Aczkolwiek ingerencja w życie prywatne jest dopuszczalna tylko wtedy, gdy istnieje „wyraźne powiązanie określonych faktów z życia prywatnego z funkcjonowaniem osoby, której dotyczy, w instytucji publicznej” – wyrok TK z 20 marca 2006 r., K 17/05, Dz.U. Nr 49, poz. 358.

⁷ Por. m.in. wyrok TK z 16 września 2002 r., K 38/01, Dz.U. Nr 156, poz. 1306.

⁸ Por. M. Mucha, *Obowiązki administracji publicznej w sferze dostępu do informacji*, Wrocław 2002, s. 69; M. Jabłoński, K. Wygoda, *Dostęp do informacji i jego granice*, Wrocław 2002, s. 174–175 za: A. Pi-skorz-Ryń, *Czy prawo do uzyskania informacji władz administracyjnych jest publicznym prawem podmiotowym?* [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*, Materiały Konferencji Naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Łódź 2002.

⁹ J. Stefanowicz [w:] H. Izdebski (red.), *Dostęp do informacji publicznej. Wdrażanie ustawy*, Warszawa 2001, s. 21.

wiązek powinien być aktualizowany nieprzerwanie, z samej inicjatywy podmiotów zobowiązanych¹⁰. Uprawniony ma więc konkretne roszczenie o informację, ale równocześnie abstrakcyjne roszczenie o bycie poinformowanym.

Prawo do informacji z art. 51 ust. 3, jako prawo dostępu do dokumentów urzędowych i zbiorów danych, stanowi część prawa do ochrony danych osobowych, wpisując się zarazem w prawo do prywatności¹¹ osoby, której informacje tam zawarte dotyczą. Posiadaczem takich informacji są władze publiczne¹², a także inne podmioty wskazane przez ustawę o ochronie danych osobowych, w tym wykonujące zadania publiczne¹³. W związku z tym, że posiadaczem dokumentów i zbiorów są (i mogą) być podmioty, które w znacznej mierze są tożsame z tymi wskazanymi w art. 61, pojawia się pytanie, jaki charakter mają zawarte tam informacje? Skoro są w posiadaniu władz publicznych, to niewątpliwie mają związek z ich działalnością¹⁴. Informacje o działalności publicznej – jak już wcześniej zostało powiedziane – mają charakter publiczny. Stąd informacje zawarte w dokumentach i zbiorach danych mieszczą się również w zakresie przedmiotowym z art. 61. Można by je nazwać informacjami publicznymi. Zakres przedmiotowy nie pokrywa się jednak całkowicie z zakresem z art. 61. Został on zawężony i odnosi się do jednej konkretnej kategorii – informacji dotyczących konkretnego podmiotu. K. Tarnacka¹⁵ nazywa tę kategorię informacjami publicznymi danej osoby. Mając jednak na uwadze, że ochrona danych wpisana jest w prawo do prywatności, należałoby uznać, że nie będą one należały do kategorii informacji publicznych, mimo ich posiadania przez podmioty publiczne. Nawet jeśli przyjąć, że są informacjami publicznymi, nie będzie można ich udostępniać każdemu zainteresowanemu. Po stronie posiadacza informacji nie będzie istniał obowiązek udzielenia informacji każdemu, kto ich zażąda, ale tylko każdemu, kogo one dotyczą.

Prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska wynika z art. 74 ust. 3. Prawo to przyjmuje postać publicznego prawa podmiotowego, rodzi bowiem po stronie uprawnionego roszczenie¹⁶. Zobowiązanymi do udzielenia informacji są władze publiczne, one to bowiem zgodnie z ustępem 2 i 3 art. 74 prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne oraz są zobligowane do ochrony środowiska. Informacje o środowisku są w posiadaniu podmiotów należących do zakresu z art. 61. Również podobnie jak w art. 61 istnieje skorelowany uprawnieniem obowiązek informowania. Stąd też można wyciągnąć wniosek, że informacje te można określić mianem „publiczne” na takiej samej zasadzie, jak w art. 61. Z istoty rzeczy zakres przedmiotowy

¹⁰ Takie założenie zostało przyjęte w u.d.i.p., które jest realizowane m.in. dzięki możliwości uzyskania informacji przez internetowy publikator (Biuletyn Informacji Publicznej). Por. także Wyrok TK z 20 marca 2006 r. K 17/05, cyt. w przyp. 269.

¹¹ Por. P. Sarnecki, Komentarz do art. 51 Konstytucji [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, T. III, Warszawa 2003.

¹² Zgodnie z art. 51 ust. 2 Konstytucji władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym.

¹³ Art. 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. Nr 133, poz. 883 z późn. zm.).

¹⁴ Z natury rzeczy należy podkreślić, że władza publiczna nie może wykonywać innej działalności niż publiczna.

¹⁵ K. Tarnacka, *Prawo do informacji...*, op.cit., s. 76.

¹⁶ L. Garlicki, Komentarz do art. 74 [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, op.cit.

informacji publicznych w kontekście art. 74 ulega zawężeniu do informacji o środowisku¹⁷, a więc „do wiadomości o środowisku (stanie jego elementów) oraz przedsięwzięciach związanych z jego ochroną, w tym wykorzystywaniem (zamierzonym, istniejącym)”¹⁸. Innymi słowy, informacje o środowisku, które są w posiadaniu władz publicznych stanowią „wycinek” informacji działalności tych władz. Różnica w sytuacji podmiotu uprawnionego z art. 61 i 74 sprowadza do tego, iż prawo z art. 61 może stosować samoistnie (jedynie tryb określić mają ustawy), natomiast prawo z art. 74 może dochodzić zgodnie z art. 81 jedynie w granicach określonych w ustawie¹⁹.

Najogólniej ujęta regulacja dotycząca prawa do informacji została zawarta art. 54. W literaturze o regulacji tej mówi się jako o wolności²⁰. Cechą wolności (tzw. prawa negatywnego) jest to, że istnieje zakaz ingerowania w jej obszary²¹. Władze publiczne nie tylko powinny powstrzymać się od naruszenia wolności wypowiedzi, ale i swoim działaniem tworzyć warunki sprzyjające korzystaniu z wolności informacji²². Zgodnie z art. 54 ust. 1 na wolność informacyjną składa się wolność wyrażania swoich poglądów, wolność pozyskiwania informacji oraz wolność ich rozpowszechniania²³. Istotnym z punktu widzenia prawa do informacji publicznej jest możliwość pozyskiwania informacji. Wychodząc z założenia wynikającego z negatywnego aspektu wolności – władze publiczne nie będą zobligowane do udzielania informacji na mocy art. 54. Innymi słowy nie będzie istniał korelat uprawnienia do pozyskania informacji w postaci obowiązku informacyjnego. Prawo do informacji wskazane w art. 61 będzie stanowiło jedynie pewien „wycinek” prawa do pozyskiwania informacji, na który składa się obowiązek ujawnienia istniejący po stronie szeroko rozumianej władzy publicznej²⁴. Trybunał Konstytucyjny²⁵ rozważając zakresy praw z art. 61 i 54 w odniesieniu do osób pełniących funkcje publiczne zaznaczył, że zgodnie z tym pierwszym obowiązkiem informowania „nie rozciąga się na wszelkie dane osobowe osoby pełnią-

¹⁷ Do podobnych wniosków dochodzi K. Tarnacka, choć autorka w części opiera swój wywód na regulacjach ustawowych, *Prawo do informacji...*, *op.cit.*, s. 74–75.

¹⁸ A. Lipiński, *Prawo powszechnego dostępu do informacji o środowisku*, Państwo i Prawo 2001, nr 9, s. 68.

¹⁹ J. Boć, E. Samborska-Boć [w:] J. Boć (red.), *Ochrona środowiska*, Wrocław 2005, za: J. Jendrośka, J. Jerzmański, *Ochrona środowiska w nowej Konstytucji*, maszynopis.

²⁰ P. Sarnecki, Komentarz do art. 54 [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, *op.cit.*; W. Sokolewicz, Komentarz do art. 61 [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, *op.cit.*

²¹ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 449, za: F. Siemieński, *Podstawowe wolności, prawa i obowiązki obywateli PRL*, Warszawa 1989, s. 35.

²² K. Tarnacka, *Prawo do informacji...*, *op.cit.*, s. 70.

²³ Są trzy odrębne choć powiązane i uzależnione od siebie wolności jednostki, por. wyrok TK z 5 marca 2004 r., P 2/03, Dz.U. Nr 111, poz. 1181; również P. Sarnecki, Komentarz do art. 54 [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, *op.cit.*

²⁴ Wyrok TK z 20 marca 2006 r., K 1705, cyt. w przyp. 269; por. również wyrok TK z 23 marca 2006 r., K4/06, Dz.U. Nr 51, poz. 377 („swoboda wypowiedzi jest jednym z fundamentów społeczeństwa demokratycznego, warunkiem jego rozwoju i samorealizacji jednostek. Swoboda ta nie może ograniczać się do informacji i poglądów, które są odbierane przychylnie albo postrzegane jako nieszkodliwe lub obojętne. Rolą dziennikarzy jest rozpowszechnianie informacji i idei dotyczących spraw będących przedmiotem publicznego zainteresowania i mających publiczne znaczenie. Pozostaje to w ścisłym związku z prawem opinii publicznej do otrzymywania informacji”).

²⁵ Wyrok TK z 23 marca 2006 r., K 406, cyt. wyżej.

cej funkcję publiczną, a jedynie te, które pozostają w związku z pełnieniem funkcji”, natomiast zgodnie z art. 54 „pewne informacje istotne np. z punktu widzenia interesu społecznego, a dotyczące sfery życia prywatnego osoby publicznej, mogą być bowiem ujawnione także wtedy, kiedy nie pozostają w związku z pełnieniem funkcji, ale mają znaczenie dla oceny zachowań danej osoby, jej wiarygodności i prezentowanych publicznie poglądów”. I to właśnie ta druga grupa informacji będzie wyłączona spod zakresu treściowego art. 61. Mimo że nie będzie istniał obowiązek ich udzielenia, to jednak będzie istniała wolność ich rozpowszechniania (np. przez dziennikarzy), co z kolei będzie uzasadnione dla publicznej debaty oraz kontroli społecznej²⁶. Wolność informacyjna, jak zostało wskazane, ma bardzo szeroki charakter; charakter ten opiera się jednak na zakresie przedmiotowym. Już samo roszczenie oparte na art. 61 może być skuteczniej dochodzone w granicach szerszych niż wyznaczone przez zakres umocowania wynikającego z treści art. 54 w zw. z art. 31 ust. 3²⁷. Stąd też słuszny i zarazem uniwersalny jest pogląd wyrażony przez Trybunał²⁸, że zakresy omawianych przepisów krzyżują się i są w pewien sposób komplementarne, nie są natomiast tożsame²⁹.

II. Charakter podmiotu prawa do informacji w przepisach konstytucyjnych

Jak już we wstępie zostało powiedziane ustrojodawca posłużył się pojęciami „każdy” i „obywatel” określającymi podmiot prawa do informacji. W samym rozdziale drugim Konstytucji obok wyżej wskazanych pojęć występuje wiele innych odnoszących się do poszczególnych praw i wolności tam zawartych. Przykładowo można wskazać takie określenia, jak: „człowiek”, „wszyscy”, „nikt”, „obywatel polski”, „cudzoziemiec”, „rodzice”, „rodzina”, „matka”, „dziecko”, „konsumenci, użytkownicy i najemcy”³⁰. Trybunał Konstytucyjny³¹ powołując się na powszechnie przyjmowane reguły wykładni³² podkreśla, że ustrojodawca nadał tym określeniom celowo różne znaczenia, które odpowiadają istocie wolności i praw, których dotyczą. Trybunał³³ w odniesieniu do konstytucyjnej zasady równości uznał, że pojęcia zawarte w art. 32 („wszyscy” i „nikt”) obejmują „ogół osób”, a więc zarówno osoby fizyczne, jak i prawne. Odwołu-

²⁶ Por. K. Wojtyczek [w:] P. Sarnecki (red.) *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2005, s. 114–115; por. również wyrok TK z 11 października 2006 r., P3/06, Dz.U. Nr 190, poz. 1409.

²⁷ M. Jabłoński, K. Wygoda, *op.cit.*, s. 174.

²⁸ Wyrok TK z 20 marca 2006 r., K 1705 cyt. w przyp. 287.

²⁹ Inaczej T. Górzyńska, która zwraca uwagę na nieuzasadnioną regulację prawa do informacji w kilku przepisach konstytucyjnych. Jej zdaniem prawo z art. 61 (jak również prawo z art. 74 ust. 1) są tym samym prawem, o którym mowa w art. 54 ust. 1. Autorka uzasadnia takie wyodrębnienie racjami bezpieczeństwa i troski o realizację szczególnie ważnych dla jednostki dziedzin, jakimi są odpowiednio jawność struktur władzy publicznej oraz środowisko naturalne. T. Górzyńska, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Kraków 1999, s. 91–93.

³⁰ Por. m.in. art. 31 ust. 1, art. 32 ust. 1, art. 32 ust. 2, art. 39, art. 40, art. 52 ust. 4, art. 62, art. 56, art. 48 ust. 1, art. 70 ust. 3, art. 71 ust. 1, art. 71 ust. 2, art. 72 ust. 2, art. 76 Konstytucji.

³¹ Wyrok TK z 24 lutego 1999 r., SK 04/98, Dz.U. Nr 21, poz. 196.

³² „Bez uzasadnionych powodów nie powinno się przypisywać różnym terminom tego samego znaczenia” – J. Wróblewski, *Rozumienie prawa i jego wykładnia*, Kraków 1990, s. 79.

³³ Wyrok TK z 24 lutego 1999 r., SK 04/98, cyt. w przyp. 294.

jąc się do językowego znaczenia, równie szeroki zakres ma pojęcie „każdy”. Ustrojodawca posługuje się tym pojęciem w stosunku do szczególnie ważnej instytucji dla ochrony konstytucyjnych praw i wolności – skargi konstytucyjnej³⁴. Zarówno na gruncie orzecznictwa³⁵, jak i literatury³⁶ podkreśla się, że uprawnionym do wniesienia skargi jest nie tylko osoba fizyczna, ale i prawna³⁷. Do pierwszej kategorii należeć będzie każda osoba fizyczna z wyjątkiem cudzoziemców i tylko w odniesieniu do prawa azylu, co *expressis verbis* zostało wyrażone w art. 79 Konstytucji. Zaś w odniesieniu do drugiej podkreśla się, że to uprawnienie dotyczy jedynie osób prawnych prawa prywatnego³⁸. Podmioty realizujące funkcje władzy publicznej ze względu na to, że „nie są one adresatami uprawnień wynikających z poszczególnych praw konstytucyjnych, lecz adresatami obowiązków związanych z realizacją praw innych podmiotów” nie mogą z takiego uprawnienia korzystać; rozszerzenie zakresu podmiotowego praw konstytucyjnych na podmioty publiczne „prowadziłoby do utożsamienia podmiotów ingerujących w te prawa z ich nosicielami”³⁹. Wyłączenie osób prawnych prawa publicznego z grupy podmiotów praw i wolności rozdziału drugiego Konstytucji nie oznacza jednak, że każde z konstytucyjnie gwarantowanych praw będzie przysługiwało osobie prawnej. Bowiem „co do zasady osoby prawne prawa prywatnego mogą mieć legitymację do złożenia skargi konstytucyjnej tylko w takim zakresie, w jakim mają zdolność do bycia podmiotem konstytucyjnych wolności i praw, na których naruszenie się powołują”⁴⁰. Zdolność bycia podmiotem pewnych praw przez osoby prawne jest bezsporne, np. w odniesieniu do prawa własności czy swobody działalności gospodarczej⁴¹. Bezsporne jest również to, że pewne prawa ze swej natury przysługiwać będą tylko osobom fizycznym (np. prawo do życia)⁴². L. Garlicki⁴³ stawia tezę, iż „w odniesieniu do osób prawa prywatnego, zawsze konieczne jest postawienie pytania, czy dana osoba prawna (z uwagi na swoją strukturę, zadania i charakter) może być podmiotem określonego prawa i wolności; jeżeli jednak możliwość taka zachodzi, to nie ma podstaw odmówienia tej podmiotowości”. Odpowiedź na takie pytanie w kontekście prawa do informacji z art. 51 ust. 3, art. 54 ust. 1 oraz art. 74 ust. 3 Konstytucji wydaje się pozytywna i odpowiednio każda osoba prawa prywatnego będzie mogła z tego prawa

³⁴ Art. 79 „1. Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. 2. Przepis ust. 1 nie dotyczy praw określonych w art. 56”.

³⁵ Por. m.in. wyrok TK z 24 lutego 1999 r., SK 4/98, cyt. wyżej; postanowienie TK z 26 października 2001 r., TS 72/01, OTK ZU 2001, Nr 8, poz. 298; postanowienie TK z dnia 22 maja 2007 r., SK 70/05, www.trybunal.gov.pl/otk/teksty/otk/2007/sk_70p05.doc

³⁶ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2004, s. 101–102.

³⁷ Podobne uwagi, jak w stosunku do skargi dotyczącej uprawnienia wystąpienia do Rzecznika Praw Obywatelskich; por. J. Trzeciński, Komentarz do art. 80 Konstytucji [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej..., op.cit.*

³⁸ J. Trzeciński, *Zakres podmiotowy i podstawa skargi konstytucyjnej* [w:] J. Trzeciński (red.), *Skarga konstytucyjna*, Warszawa 2000, s. 53.

³⁹ Postanowienie TK z 26 października 2001 r., TS 72/01, cyt. w przyp. 298.

⁴⁰ Postanowienie TK z 22 maja 2007 r., SK 70/05, cyt. w przyp. 298.

⁴¹ L. Garlicki, *Polskie prawo..., op.cit.*, s. 101.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ *Ibidem*, s. 102.

korzystać (tylko w odniesieniu do prawa dostępu do danych osobowych – każda osoba, pod warunkiem że jej dotyczą).

Pytanie, które może się jeszcze rodzić, to czy w kontekście prawa z art. 61 zakres podmiotowy będzie się aż tak daleko rozciągał, by pojęciem „obywatel” można objąć osobę prawną? Z literalnego brzmienia przepisu na pewno nie. Należałoby jednak spojrzeć na ten przepis przez pryzmat celu, któremu służy. P. Czarny⁴⁴ wskazuje, że dostępność tych informacji ma „istotne znaczenie z punktu widzenia zasady zaufania obywateli do państwa, przeciwdziałając ma bowiem praktyce «zaskakiwania» obywateli przez niespodziewane decyzje dotyczące ich indywidualnych spraw życiowych”. Decyzjami podmiotów publicznych z punktu widzenia chociażby działalności gospodarczej, społecznej czy charytatywnej są zainteresowane również podmioty inne niż obywatele – osoby prawne czy też jednostki organizacyjne nieposiadające takiej osobowości. W literaturze⁴⁵ został przedstawiony pogląd oparty na przepisach uprzednio obowiązującej Konstytucji z 1952 r.⁴⁶, że podmiotem praw obywatelskich mogą być także osoby prawne, natomiast „podmioty kolektywne”, takie jak np. organizacje i stowarzyszenia mogą być albo traktowane na takiej samej zasadzie jak osoby prawne, albo ich podmiotowość będzie następstwem podmiotowości osób fizycznych, które są ich członkami. Wydaje się, że taki pogląd można również przyjąć na gruncie obecnie obowiązujących przepisów w kontekście prawa do informacji. Z kolei TK⁴⁷ wyraził pogląd, że osoby prawne, takie jak „organ prasy”, są objęte zakresem podmiotowym art. 61. Uzasadził to w ten sposób, że zakodowane w art. 61 ust. 1 prawo podmiotowe może się „urzeczywistniać za pośrednictwem prasy”; „najpełniejsza jego realizacja następuje za pośrednictwem środków masowego przekazu”⁴⁸.

Skoro zakresem podmiotowym można spróbować objąć osoby prawne czy inne jednostki, to czy do zakresu podmiotowego mogą należeć także cudzoziemcy? Sam art. 61 znajduje się w części Konstytucji poświęconej wolnościom i prawom politycznym, które jak się podkreśla⁴⁹, odgrywają dużą rolę w realizacji zasady zwierzchnictwa narodu. Jednak tylko część z tych praw zastrzeżona jest dla obywateli. Niektóre rozszerzone są na „każdego”, a niektóre zawężone do obywatela „polskiego”. Można spotkać się ze stwierdzeniem, że ustrojodawca wprowadzając takie określenia stopniuje kategoryczność wymagania obywatelstwa: wymaganie bezwzględne, gdy wymienia się „obywatela polskiego”, wymaganie „słabsze”, gdy wymienia się „obywatela”, a w sytuacji braku w ogóle takiego wymogu jest mowa o „każdym”⁵⁰. Dokładną analizę

⁴⁴ P. Czarny [w:] P. Sarnecki (red.), *op.cit.*, s. 106.

⁴⁵ Z. Kędzia, *Pojęcie „prawa i wolności obywatelskie” (Uwagi na tle ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich)*, Państwo i Prawo 1989, z. 3, s. 28.

⁴⁶ W Konstytucji PRL z dnia 22 lipca 1952 r. ustrojodawca posługiwał się jednolitym pojęciem: „prawa obywatelskie”.

⁴⁷ Postanowienie TK z 13 września 2000 r., SK 4/00, www.trybunal.gov.pl/otk/teksty/otk/2000/sk_04_00.doc

⁴⁸ Jednak takie rozumienie prawa z art. 61 Trybunał wywiódł nie z samego przepisu konstytucyjnego, ale, jak sam stwierdził, z jego rozwinięcia zawartego w art. 1 Prawa prasowego: „Prasa zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej korzysta z wolności wypowiedzi i urzeczywistnia prawo obywateli do ich rzetelnego informowania, jawności życia publicznego oraz kontroli i krytyki społecznej” – ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz.U. Nr 5, poz. 24 z późn. zm.).

⁴⁹ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2007, s. 55.

⁵⁰ W. Sobolewicz, Komentarz do art. 61 [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej..., op.cit.*

pojęć „obywatel” oraz „obywatel polski” na gruncie wolności i praw z rozdziału drugiego Konstytucji przeprowadza M. Jabłoński⁵¹. Autor zwraca uwagę na gwarancyjny charakter praw w odniesieniu do obywatela polskiego, który przejawia się w tym, że w sytuacji, gdy ustrojodawca określając podmiot uprawniony wskazał na „obywatela” – znaczy to, że potwierdził przysługujące obywatelowi polskiemu prawa; jednocześnie nie została wyeliminowana możliwość rozszerzenia zakresu podmiotowego na inne podmioty⁵². Ta sama zasada gwarancyjna egzystuje oczywiście przy prawach, gdzie ustrojodawca posłużył się określeniem „obywatel polski”, z tą różnicą, że ustawodawca nie może rozciągnąć tego prawa na inne podmioty⁵³. Ze względu na coraz silniejszy wpływ – przede wszystkim prawa wspólnotowego – takie rozgraniczenie doznaje jednak pewnych limitacji⁵⁴, choćby przez przyznanie w ustawodawstwie zwykłym prawa wyborczego do samorządu terytorialnego również obywatelom UE⁵⁵.

III. Wpływ prawa zewnętrznego na interpretację zakresu podmiotowego prawa do informacji publicznej

Polska przystępując do organizacji międzynarodowych, w tym Unii Europejskiej, równocześnie przyjęła zobowiązania do przestrzegania prawa zewnętrznego, poczynsz od stosowania przyjaznej interpretacji zawartych tam przepisów aż po wprowadzenie ich do wewnętrznego porządku prawnego⁵⁶.

Prawo do informacji zostało ujęte w licznych aktach prawa międzynarodowego⁵⁷. W Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka ONZ⁵⁸ znajduje się zapis, iż „każdy człowiek ma prawo wolności opinii i wyrażania jej, prawo to obejmuje swobodę (...) poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania informacji (...) bez względu na granice” (art. 19). Akt nie jest wprawdzie umową międzynarodową, a zatem nie ma charakteru normatywnego. Jak jednak zostało zaznaczone w literaturze, nie wyklucza to sytuacji, że w zależności od przełożenia oczekiwań państw podpisujących deklarację na praktykę stosowania ich postanowień, mogą na skutek zwyczaju międzynarodowego zostać uznane za tworzące normy obowiązujące dla państw⁵⁹. Prawo do informacji zostało wyrażone również w aktach prawnie wiążących. W art. 19 Międzynarodowego

⁵¹ M. Jabłoński, *Obywatelstwo polskie jako przesłanka realizacji konstytucyjnych praw i wolności* [w:] J. Ciapała, K. Flaga-Gieruszyńska, *Prawa podmiotowe. Pojmowanie w naukach prawnych. Zbiór studiów*, Szczecin 2006, s. 47 i nast.; tenże, *Zakres podmiotowy realizacji praw obywatelskich w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.* [w:] B. Banaszak, A. Preisner, *Prawa i wolności w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 141 i nast.

⁵² M. Jabłoński, *Obywatelstwo polskie...*, *op.cit.*, s. 51, za: L. Garlicki, *op.cit.*, s. 99.

⁵³ *Ibidem*, s. 52.

⁵⁴ *Ibidem*, s. 60–63 oraz 64.

⁵⁵ Kwestia ustawowego rozszerzenia prawa obywatelskiego będzie omówiona w dalszej części pracy.

⁵⁶ Por. art. 9 oraz art. 91 Konstytucji w związku z ratyfikowanymi przez Polskę umowami.

⁵⁷ Stąd wskazane zostaną tylko akty podstawowe dla omawianej materii.

⁵⁸ Uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 10 grudnia 1948 r.

⁵⁹ P. Sitniewski, *Dostęp do informacji publicznej w jednostkach samorządu terytorialnego*, Białystok 2005, s. 18, za A. Michalska, *Podstawowe prawa człowieka w prawie wewnętrznym a Pakty Praw Człowieka*, Warszawa 1976, s. 176.

Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych⁶⁰ zostało zapisane prawo każdego człowieka do „do swobodnego wyrażania opinii; prawo to obejmuje swobodę poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania wszelkich informacji (...), bez względu na granice państwowe (...)”. Natomiast w Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności⁶¹ można znaleźć zapis, iż „każdy ma prawo do wolności wyrażania opinii. Prawo to obejmuje wolność (...) otrzymywania i przekazywania informacji (...) bez względu na granice państwowe” (art. 10). Widać, że zakres przedmiotowy prawa do informacji w przedstawionych artykułach został ujęty niemalże tożsamo, a zakres podmiotowy najszerszej w Konwencji Europejskiej; posługuje się ona bowiem określeniem „każdy”. W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wskazuje się na bardzo szeroką interpretację tego określenia. „Każdy” to zarówno osoba fizyczna, jak i osoba prawna i to bez względu na rodzaj korzystania ze swobody wypowiedzi⁶². Prawo to służy przede wszystkim prasie⁶³, na której to przede wszystkim spoczywa zadanie przekazywania informacji dotyczących istotnych spraw publicznych, a opinia publiczna (społeczeństwo) ma prawo do ich otrzymania⁶⁴. Każdy członek tego społeczeństwa korzysta z prawa do informacji osobiście, jak również korzysta z prawa bycia poinformowanym. Prasa (organ prasowy) będąc bezpośrednio uprawniona do uzyskania informacji pełni równocześnie rolę pośrednika informacyjnego w stosunku do pozostałych uprawnionych z prawa do informacji. Oczywiście każdy uprawniony może osobiście skorzystać z tego prawa bez pośrednictwa prasy.

Takie ujęcie prawa do informacji pokrywa się z zakresem podmiotowym, jak i przedmiotowym art. 54 polskiej Konstytucji i ma charakter wolnościowy. Wprost z tych przepisów nie wynika obowiązek udzielania informacji. Natomiast relacja do art. 51 ust. 3 polskiej Konstytucji nie istnieje. Prawo dostępu do informacji na swój temat nie wynika z art. 10 EKPC, a z prawa do prywatności zawartego w art. 8 tejże EKPC⁶⁵.

W orzecznictwie ETPC został również ustalony pogląd, że po stronie władz publicznych nie istnieje pozytywny obowiązek udzielania informacji będącej w jej posiadaniu. Obowiązek władz na gruncie art. 10 EKPC sprowadza się do zakazu ograniczania otrzymywania informacji, którą inni chcą lub są skłonni przekazać⁶⁶. Jednocześnie należy zwrócić uwagę na sprawę *Guerra i inni v. Szwecja*⁶⁷ (która jest też ważna z tej przyczyny, że dotyczy informacji o środowisku), w której Komisja Praw Człowieka, odmiennie niż później Trybunał, stwierdziła, że państwo posiada pozytywny obowią-

⁶⁰ Uchwalony przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 16 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1997, Nr 38, poz. 167).

⁶¹ Uchwalona przez Radę Europy 4 listopada 1950 r., (Dz.U. z 1993, Nr 61, poz. 284 z późn. zm. i uzup.); dalej: Konwencja Europejska.

⁶² *Autronic AG v. Szwajcaria*, wyrok ETPC z 22 maja 1990 r., skarga nr 12726/87, który przywołuje J. Sieńczyło-Chlabicz, *Naruszenie prywatności osób publicznych przez prasę*, Kraków 2006, s. 366.

⁶³ Zob. omówienie orzeczeń: I.C. Kamiński, *Swoboda wypowiedzi w orzeczeniach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Kraków 2002.

⁶⁴ *Ibidem*, s. 50; *Sunday Times v. Wielka Brytania* (nr 1), orzeczenie ETPC z 26 kwietnia 1976 r., skarga nr 6538/74.

⁶⁵ *Leander v. Szwecja*, wyrok z 26 marca 1987 r., skarga nr 9248/81, który przywołuje I. Kondak, *Prawo do informacji publicznej w świetle standardów Rady Europy*, Państwo i Prawo 2007, z. 3, s. 72–73.

⁶⁶ I. Kondak, *Prawo do informacji...*, s. 77 i 83.

⁶⁷ *Guerra i inni v. Włochy*, wyrok ETPC z 19 lutego 1998 r., skarga nr 116/1996/735/932; *ibidem*, s. 77.

zek informowania. Trudno jednak z art. 10 czy innych wolnościowych regulacji wyinterpretować obowiązek działania informacyjnego władz. Nie zmienia to jednak faktu, że „prawo do informacji” będzie obejmowało prawo do informacji publicznej, a więc „otrzymywanie i przekazywanie” informacji o działalności publicznej, jednak z tą różnicą, że nie będzie występował, jak na gruncie art. 61 polskiej Konstytucji, pozytywny obowiązek jej udostępniania.

Tę lukę w prawie międzynarodowym uzupełniają późniejsze rekomendacje i rezolucje Komitetu Ministrów i Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy. Mają one jednak charakter niewiążący dla państw członkowskich, w tym Polski. Należy zasygnalizować, że uprawnionym do uzyskania informacji, w tym zawartych w dokumentach publicznych, jest każdy bez konieczności wykazywania jakiegokolwiek interesu prawnego i faktycznego. Natomiast władze publiczne mają obowiązek nie tylko jej udzielenia na żądanie zainteresowanego, ale również stałego i aktywnego informowania o sprawach publicznych⁶⁸.

Prawo wspólnotowe wprowadza, podobnie jak wcześniej wskazane akty prawa międzynarodowego, wolność informacyjną (zwaną wolnością słowa). Zgodnie z art. 15 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej⁶⁹ „każdy ma prawo do wolności słowa; prawo to obejmuje wolność (...) otrzymywania i przekazywania informacji (...) bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe”. Wprowadza również w akcie prawnie wiążącym – Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską⁷⁰ – prawo, którego istota odpowiada temu, wskazanemu na gruncie art. 61 Konstytucji. Zgodnie z art. 255 ust. 1 „każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub siedzibę w Państwie Członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (...)”. Zakres podmiotowy nie budzi wątpliwości. Na tle tego przepisu można zadać jedynie pytanie o to, czy pojęcie „obywatel” z art. 61 polskiej Konstytucji obejmuje też obywatela UE? Prawo obywatela z art. 61 – jak już zostało powiedziane – daje gwarancje realizacji tego prawa przez obywatela (w tym obywatela polskiego). Obywatelem Unii jest zaś „każda osoba mająca przynależność Państwa Członkowskiego; obywatelstwo Unii uzupełnia obywatelstwo krajowe, nie zastępując go jednak” (art. 17 ust.1 TWE). Z literalnego brzmienia przepisu wynika, że obywatelstwo krajowe jest przesłanką posiadania obywatelstwa unijnego. To ostatnie jest tylko uzupełnieniem pierwszego i odnosi się do praw i obowiązków wskazanych w TWE (art. 17 ust. 2). Zakres przedmiotowy traktatowego prawa do informacji obejmuje dostęp do dokumentów, będących w posiadaniu nie wszystkich organów władzy publicznej, ale tylko organów UE. Stąd też wydawałoby się, że prawo to może być realizowane tylko na poziomie unijnym, w oderwaniu od przepisu art. 61, a także innych konstytucyjnych przepisów.

⁶⁸ Por. m.in. rekomendacja nr 854 z 1979 r. w sprawie powszechnego dostępu do dokumentów rządowych, rekomendacja z 2002 r. dotycząca dostępu do dokumentów publicznych. Zobacz szczegółowe omówienie: T. Górzyńska, *Geneza i rozwój prawa do informacji* [w:] A. Drogoń, A. Lityński, G. Sibiga (red.), *Współczesne problemy samorządu terytorialnego*, Miscellanea Iuridica t. 4, Tychy 2004, s. 124, I. Kondak, *Prawo do informacji...*, s. 80–83.

⁶⁹ Przyjęta na szczycie w Nicei 7 grudnia 2000 r., Dz.U. UE z 2002 r., C 325, tekst polski: I. Kamiński, *Unia Europejska. Podstawowe akty prawne*, Warszawa 2005, s. 65.

⁷⁰ Dz.U. UE z 2002 r., C 325, dalej: TWE; tekst polski: jw.

Problem pojawia się jednak w sytuacji, gdy TWE przyznaje prawa obywatela UE w stosunku do materii zastrzeżonej na gruncie polskiej Konstytucji dla obywatela (a ściślej obywatela polskiego). Dzieje się tak np. w stosunku prawa wyborczego do organów jednostek samorządu terytorialnego („każdy obywatel Unii mający miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie jest obywatelem, ma prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych w Państwie Członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania, na takich samych zasadach jak obywatele tego Państwa (...)”)⁷¹. Art. 62 Konstytucji przewiduje, że prawo wyborcze do organów władz lokalnych przysługuje obywatelom polskim. Co do relacji tych dwóch przepisów wypowiedział się TK orzekając o zgodności Traktatu Akcesyjnego⁷². Trybunał stwierdził, iż ze względu na charakter wspólnoty samorządowej, którą tworzą jej mieszkańcy i która stanowi ich „centrum aktywności życiowej”, czynne i bierne prawo wyborcze do władz tej wspólnoty powinno obejmować również zamieszkujących ją obywateli UE nie-Polaków. Udziału w sprawowaniu władzy lokalnej nie należy rozpatrywać z punktu widzenia suwerenności Narodu, które odnosi się do państwa, gdzie dobro ogólne ma pierwszeństwo przed interesem pojedynczej wspólnoty, niezależnie od składu mieszkańców. Jak dalej wskazał Trybunał: „«ekskluzywność» konstytucyjnych praw obywateli nie znajduje jednoznacznego uzasadnienia w postanowieniach samej Konstytucji; w szczególności nie każde rozciągnięcie określonego prawa obywatelskiego na inne osoby prowadzi do naruszenia gwarancji konstytucyjnej udzielonej temu prawu”. Z tak przedstawionej argumentacji można wysunąć stwierdzenie, iż informacje, o których mowa w art. 61, będące w posiadaniu organów wspólnoty samorządowej, muszą być udostępniane również obywatelom Unii.

Podsumowanie

Przedstawiona analiza pokazała, iż zakres podmiotowy prawa do informacji publicznej wydaje się obejmować zarówno obywatela polskiego, obywatela UE, jak i osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Wskazany *expressis verbis* w art. 61 Konstytucji obywatel nie wydaje jedynym adresatem prawa podmiotowego. Dzieje się tak dlatego, iż zakres przedmiotowy prawa do informacji, a więc informacje o działalności podmiotów publicznych do których zainteresowany ma prawo, wychodzi znacznie poza ramy art. 61. Informację publiczną można odnaleźć w art. 54 i 74 oraz pośrednio w art. 51 Konstytucji. Na mocy tych przepisów każdy ma prawo do informacji, a więc również do informacji publicznej.

Szeroki zakres prawa do informacji publicznej nie gwarantuje jednak, że każdy uprawniony będzie mógł jednakowo skutecznie korzystać z tego prawa na mocy poszczególnych przepisów. Prawo podmiotowe, za którym stoi obowiązek udzielenia informacji przez podmioty publiczne wynika jedynie z art. 61 oraz z art. 74 tylko w stosunku do „wycinka” informacji publicznych, jakim są informacje o stanie i ochronie środowiska. Z literalnego brzmienia tych przepisów wynika, że tylko obywatel może w pełni realizować swoje prawo w całości, a „każdy” – tylko fragment, który stanowi

⁷¹ Art. 19 TWE.

⁷² Wyrok TK z 11 maja 2005 r., K 18/04, Dz.U. Nr 86, poz. 744.

prawo do informacji o środowisku. Istota prawa do informacji publicznej i funkcja, jaką pełni przejrzystość działania podmiotów publicznych, pozwala przyjąć, że zakresem podmiotowym można objąć szerszy krąg zainteresowanych niż tylko obywatele. Na gruncie polskiej Konstytucji brak jest uzasadnienia „ekskluzywności” poszczególnych praw, w tym prawa do informacji publicznej. Wydaje się, że wychodząc z założenia, że konstytucyjne przyznanie poszczególnym kategoriom podmiotów określonego prawa miało zapewnić gwarancję, że podmiotów tych nie będzie można go pozbawić, należy zgodzić się z możliwością rozszerzenia zakresu uprawnionych.

Za rozszerzeniem kręgu podmiotów prawa do informacji publicznej z obywateli na każdego zainteresowanego mogącego równie skutecznie dochodzić swego prawa wydaje się przemawiać oddziaływanie prawa międzynarodowego i wspólnotowego na wewnętrzny system prawa. Oddziaływanie prawa międzynarodowego nie może jednak przyjąć postaci bezwzględnej, gdyż żaden z aktów prawnie wiążących nie odnosi się bezpośrednio do prawa do informacji publicznej w znaczeniu przyjętym w art. 61 Konstytucji. Natomiast interpretacja prawa wspólnotowego, pozwalająca w pewnych wypadkach na rozszerzenie pojęcia „obywatela polskiego” na obywateli UE – jak to ma miejsce w przypadku prawa wyborczego do władz lokalnych, wpływa również na prawo tych ostatnich do informacji publicznej. Pozostaje jednak kwestią otwartą, czy dostęp tych osób będzie dotyczył tylko informacji o działalności instytucji samorządowych? Biorąc jednak pod uwagę, iż prawo do informacji publicznej w kontekście omawianych przepisów nie wymaga od podmiotów zainteresowanych wykazania jakiegokolwiek interesu w pozyskaniu wiadomości, można przyjąć, iż każdy może z tego prawa skorzystać, niezależnie od tego jakiej kategorii informacji będzie poszukiwał.